



# 城市更新与征收法律资讯

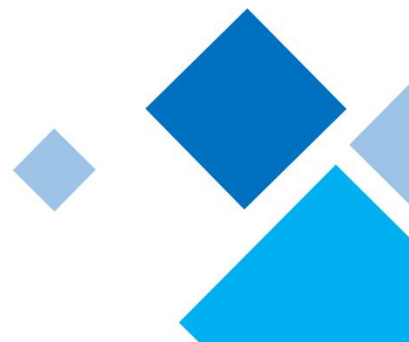
2026年2月

上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会

主编：马永健

副主编：李维世

本期编辑：付琼



## 目录

<b>一、新法速递</b> .....	<b>3</b>
哈尔滨市城镇危旧住宅房屋自主更新原拆原建工作指导意见（试行） 的通知.....	3
福建省城市更新工作实施意见.....	14
<b>二、新闻资讯</b> .....	<b>23</b>
“十五五”时期，上海将接续实施 3000 万平方米老旧小区改造... 23	
建立服务城市高质量发展的土地储备新机制.....	25
<b>三、实务研究</b> .....	<b>36</b>
宅基地征收中对未成年时随父母调配公房的认定.....	36

## 一、新法速递

### 哈尔滨市城镇危旧住宅房屋自主更新原拆原建工作

#### 指导意见（试行）

##### 第一章 总 则

第一条 为深入贯彻习近平总书记关于人民城市人民建、人民城市为人民的重要理念，消除房屋安全隐患，保障人民生命财产安全，根据《中华人民共和国民法典》、住建部《城市危险房屋管理规定》及《黑龙江省房屋使用安全管理规定》（黑龙江省人民政府令第2号）、《黑龙江省人民政府办公厅关于切实加强既有房屋建筑使用安全管理工作的意见》（黑政办规〔2025〕7号）、《哈尔滨市房屋使用安全管理条例》等相关规定，结合我市实际，提出如下意见。

第二条 城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建工作是指将危旧住宅房屋整体拆除，在原区位重建并优化相关使用功能和配套设施。此项工作坚持“政府引导、业主自愿，尊重历史、因地制宜，保证安全、于民有利”的原则，充分尊重城镇危旧住宅房屋产权人自主意愿，支持产权人自筹资金实施自主更新、原拆原建工作。当房屋险情危及公共安全，且解危责任人不具备解危条件的，属地区县（市）政府应当启动应急流程，解危责任人应当给予积极配合。

第三条 本意见适用于哈尔滨市行政区域内国有土地上危险住宅房屋和国有企事业单位破产改制、“三供一业”分离移交等历史遗

留的非成套住房，以及居民自主出资改造意愿强烈的老旧住房。

危险住宅房屋是指按照《危险房屋鉴定标准》（JGJ125）判定危险性等级为C级或D级的住宅房屋。

第四条 各区县（市）政府应当建立城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建工作部门联席会议制度。联席会议由区县（市）政府主要负责人担任召集人，成员单位由区县（市）住建、自然资源、不动产登记等部门及危旧住宅房屋所在街道（乡镇）组成。联席会议办公室设在区县（市）住建部门。

## 第二章 政策支持

第五条 根据《自然资源部办公厅关于印发〈支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）〉的通知》（自然资办发〔2023〕47号），按照因地制宜、一地一策的原则，城镇危旧住宅房屋改造项目可采取原址翻建或原址重建方式实施建设。

（一）原址翻建改造。对独栋或多栋城镇危旧住宅房屋改造项目，坚持自有用地、自主改造的原则，居民取得的土地使用权和房屋所有权无需办理注销登记，无需办理供地审批手续。实施主体应当按照不增加户数、不改变原建筑用途、基本不扩大原建筑基底、基本不改变四至关系的标准和原则进行翻建。鼓励与周围相邻建筑或零星用地、未利用地等开展连片集中改造，有效提升人居环境和生活品质，着力建设安全、舒适、绿色的好房子。

(二) 原址重建改造。对老旧小区多栋联合、可规划成宗的城镇危旧住宅房屋原址重建改造项目,居民取得的土地使用权和房屋所有权无需办理注销登记,无需办理供地审批手续。实施主体以不改变原建筑用途、基本不扩大用地总量、基本不突破用地红线的标准和原则进行重建。鼓励采取多、高层建筑方式实施改造,优化空间布局、适当增设公共活动空间和公共服务配套设施,着力建设宜居、绿色、智慧的好小区。

#### 第六条 规划用地保障

(一) 土地使用条件。如新建建筑基底面积小于或与原房屋建设用地范围一致的,则新建房屋应当在原房屋建筑基底范围内进行建设。如新建建筑基底面积大于原房屋建设用地范围、涉及增加用地面积的,实施主体与相应权利人达成协议并注销登记后,则新建房屋可在增加用地范围内进行建设;涉及占用小区公共空间的,需依据《民法典》等有关规定,按照一定比例与小区居民达成协议后方可实施建设。

(二) 整合零星用地。对相邻不具备独立开发条件的边角地、夹心地或插花地等零星用地,在符合规划和征得相关权利人同意的前提下,一并纳入城镇危旧住宅房屋改造范围,可优先用于增设公益配套设施或停车位。

(三) 核发规划许可。对原址翻建或重建方式改造的,实施主体根据市政府审定的城镇危旧住宅房屋改造方案、规划设计方案、施工设计方案,向资源规划部门申请核发《建设工程规划许可证》。

（四）用地政策保障。原址翻建或重建项目涉及整合零星用地或增加用地面积的，需履行权属注销登记程序和办理划拨用地审批手续后，与改造用地合宗，一并办理后续审批手续。对独栋或多栋城镇危旧住宅房屋改造项目用地属于国有存量自有用地再利用的，保留居民原证载使用权类型和土地出让年期。对因厨房、卫生间或户型设计等增加建筑面积的，其土地应当以划拨方式使用，实施主体无需缴纳土地出让金。

第七条 对原房屋拆除翻建或重建改造项目，实施主体持城镇危旧住宅房屋改造方案（经市政府审定）、规划核实、供地审批手续（无需注销原土地使用权和房屋所有权的除外）、竣工验收、地籍调查结果、测绘成果等必备材料，组织权利人向不动产登记部门申请办理不动产登记。其中，对于无需办理注销登记的翻建项目，房屋改造前为出让类型商品住宅或商服的，在办理变更登记时保留居民原证载使用权类型和土地出让年期（或审批确认的土地出让年期），涉及新增建筑面积以划拨方式使用土地的采取注记的方式予以明确。

城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建项目回搬住户，新建住宅权属不发生转移。所在区县（市）住建部门负责对回搬住户进行认定，出具《“自主更新、原拆原建”回搬住户清单》，与委托代建协议一并送交同级不动产登记和税务部门，不动产登记和税务部门据此办理登记。

第八条 多产权城镇危旧住宅房屋的自主更新、原拆原建，不得

增加住房套数（住户数）。在综合考虑相邻关系人利益后，可适当增加建筑面积，用于保证厨房、卫生间等基本生活设施满足设计标准。地下室、建筑底层架空层、电梯井，以及住宅区内独立设置的公用配电房、设置在住宅建筑首层及以上的公用配电房（指需移交供电部门的10kv及以下电压等级的供配电设施，包括环网室、配电室等）不计入容积率核算范围。

对计入原不动产登记面积的原储藏间或柴火间（杂物间），项目建设时可不再保留，其建筑面积可等面积置换至户内；对未计入原不动产登记面积但有合法来源的，可根据实际情况参照执行。

**第九条** 对周边相邻建筑未产生恶化影响的自主更新、原拆原建的城镇危旧住宅房屋，可予以办理相关审批手续；对项目内部受各种客观历史条件限制，导致自主更新、原拆原建的城镇危旧住宅房屋满足现行相关规划和建筑设计技术标准确有困难的，可按照原建设年代相关法律法规及规划标准进行设计。对城镇危旧住宅房屋建设年代无规划标准的，按照重建建筑与周边建筑现状协调一致的原则予以审批。

**第十条** 对属于单一产权的城镇危旧住宅房屋，应当在原有用地红线范围内进行改建，改建面积及层数不得超过房屋及土地权属证明文件载明的范围。

**第十一条** 对原建筑设有人防工程的，重建建筑应当予以原面积恢复，并统筹考虑设计方案、投资成本等以满足现行标准要求；对确实无法满足现行标准的人防工程部分或在原建设时期未设置人防工

程的，不再补建，并免于缴纳易地建设费。

第十二条 施工图审查机构原则上按照现行住宅设计标准，对设计文件的结构安全性、消防、建筑节能和基本使用功能等四个方面强制性标准执行情况进行审查，其他涉及建筑功能及有关配套的强制性标准不予审查。对按照现行标准难以完成原址安置的，经征求居民同意，可在保证安全的前提下调整设计指标。对原一层住户实际存在临街开门情况的，按照尊重历史、还原现状的原则，重建建筑应当依据拆除前实际情况进行设计施工，产权性质保持不变。

第十三条 对经民政部门认定为最低生活保障家庭、特困人员、最低生活保障边缘家庭和刚性支出困难家庭的业主，确因生活困难无力参与出资自主更新、原拆原建的，可向代建实施主体等单位申请房源置换或收购。代建实施主体等单位可依据该房屋评估价格进行置换或收购。

对参与自主更新、原拆原建且仅有唯一住房的产权人，满足条件的可纳入住房保障体系统筹解决，解危工作完成后即行终止；也可通过提供配租型保障性住房满足其重建期间的基本居住需求；或由属地区县（市）政府给予一定时长的租住周转住房救济资金，具体标准由属地政府制定。

第十四条 对参与自主更新、原拆原建的职工家庭，支持本人、配偶及其双方的父母、子女提取公积金账户余额用于工程建设，提取总额不得超过实际支出；对借款人在公积金贷款期间内因失业、患有

重大疾病等原因导致无力按期足额偿还借款本息且符合公积金贷款相关规定条件的可申请延长公积金贷款期限，延长期限依据相应法律法规执行。

第十五条 支持承租人办理公产房买断，并参照哈尔滨市住房制度改革办公室《关于棚户区改造拆迁中公有住房房改售房工作的几点意见》（哈房改办发〔2008〕12号）关于“执行最低限价”的规定执行。

第十六条 城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建项目免征基础设施配套费。

第十七条 城镇危旧住宅房屋重建后延续原房屋所在学区政策。

### 第三章 组 织

第十八条 对经全体产权人表决同意的城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建项目，须由全体产权人共同委托一个项目代建单位作为实施主体，全流程代为办理相关审批手续、组织实施自主更新、原拆原建及产权办理等工作。

第十九条 实施主体应当具有相应施工总承包、建筑设计等资质或全过程工程咨询资格。实施主体负责进行初步设计，并编制自主更新、原拆原建工作初步方案，初步方案应当包括规划设计、资金概算、费用筹集、房产分配等内容。

第二十条 各街道办事处、乡（镇）政府要协助业主成立业主委

员会，召开业主大会表决，收集业主意见，做好表决结果公示。同时，要及时做好城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建的政策引导和矛盾纠纷调处工作，监督保障业主表决的真实性，积极促成项目实施。在项目实施过程中，如出现需调整实施方案或个别业主意愿发生变化等情况，须按程序重新召开业主大会进行表决，由业主共同决定。

#### 第四章 认 定

第二十一条 实施自主更新、原拆原建城镇危旧住宅房屋的全体产权人或居民代表，应当向属地区县（市）住建部门提出认定申请，由属地住建部门提请属地区县（市）联席会议研究认定。

第二十二条 区县（市）联席会议负责核查城镇危旧住宅房屋使用情况、产权情况、用地性质、改造形式、改造条件等，并对改造初步方案可行性提出指导意见。

第二十三条 对经区县（市）联席会议认定符合城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建条件的，以联席会议名义形成会议纪要，并出具城镇危旧住宅房屋改造自主更新、原拆原建认定书，报属地区县（市）政府审定后，以区县（市）政府名义作出城镇危旧住宅房屋改造决定书。

#### 第五章 实 施

第二十四条 城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建项目实施主体应当依法依规向区县（市）自然资源、住建部门或相关审批机构办

理规划、施工、消防审验等手续，并纳入工程质量安全监管。工程完工后，应当按规定办理竣工验收手续，经验收合格后方可交付使用。

第二十五条 城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建项目建设费用由居民承担，免收（征）土地出让金、基础设施配套费、人防工程易地建设费等建设费用，并由市政府组织对接金融机构为有需要的居民制定个性化金融方案。

区县（市）政府应当积极组织申请各级城镇危旧住宅房屋改造补助资金，并全部用于自主更新、原拆原建项目建设。

第二十六条 对涉及抢险类房屋的处置，可由区县（市）政府自行确定。抢险类房屋后续改造项目的实施可经政府常务会议审议后适当简化程序。

第二十七条 城镇危旧住宅房屋经自主更新、原拆原建后，按照专项维修资金管理有关规定结转与缴交住宅专项维修资金。鼓励实行专业化物业管理，保障房屋改造后良性运行。

## 第六章 监 管

第二十八条 各区县（市）政府应当建立和完善房屋使用安全监管部门职责分工协调机制，组织住建、自然资源、城管、公安等部门（涉及政府补贴资金的项目应当增加财政和审计部门）及街道办事处、乡（镇）政府建立联合监管与执法衔接机制，落实城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建全过程监管。要加强日常巡查，及时制止、查处

城镇危旧住宅房屋改造过程中违法建设行为，确保公共安全。

第二十九条 各区县（市）政府应当设立城镇危旧住宅房屋自主更新、原拆原建资金共管账户，研究制定资金使用规则、资金监管方案等，确保资金使用安全。改造资金由区县（市）政府、监管银行、申请主体共同监管。

## 第七章 附 则

第三十条 文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑等法律、法规规定的保护对象改造工作不适用本意见。

对位于历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区、传统村落、军事保护区及宗教活动场所内的城镇危旧住宅房屋改造工作还应当符合相关法律、法规、规章和保护规划规定。

已纳入成片改造范围、土地房屋征收计划、土地储备计划的，按照有关规定办理。

第三十一条 各区县（市）政府可根据本办法，结合实际制定具体操作细则，如遇本地难以自行解决的复杂问题，可向市政府提出协调处理建议。

第三十二条 本办法自印发之日起施行，有效期2年。

国有土地上公用建筑、工业厂房（库房）等建筑开展“自主更新、原拆原建”的，经属地区县（市）政府批准，可参照执行。一层住宅开展自主更新、原拆原建的，属地区县（市）政府可结合实际，制定

相关政策和 workflows。

本意见实施过程中，如遇国家或省相关政策调整，按照上级规定执行。

## 福建省城市更新工作实施意见

为深入贯彻落实党的二十大和二十届历次全会以及中央城市工作会议精神，坚持以人民为中心，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，大力实施城市更新行动，提出本实施意见。

### 一、重点任务

以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以城市更新为重要抓手，坚持扩大内需，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，着力解决老旧小区、老旧社区、城中村居住环境质量不高、功能短板突出、长效管理机制不健全，以及老旧街区、老旧厂区空间利用低效、活力不足、城市文化遗产闲置等问题，力争到2030年，城市生活空间品质、公共服务水平及社区治理能力持续提升，老城区发展新动能不断释放，城市生态系统得到有效修复，房屋安全性能、基础设施智慧化水平显著提升，城市更加安全、更具韧性，民生福祉切实增强，逐步形成具有福建特色的可持续城市更新模式。

（一）加强既有建筑改造利用。全面动态掌握房屋建筑安全隐患底数，推进棚户区、城市危旧房、低效建筑改造与存量房屋改造利用，严禁以危险住房名义违法违规拆除改造保护对象。开展人员密集场所公共建筑安全隐患专项排查整治。实施城镇预制板房屋治理改造行动和地震易发区房屋设施加固工程。推进既有建筑节能降碳改造。指导

福州、厦门开展房屋体检、保险等试点。鼓励有条件的城市积极开展数字家庭建设。到2027年，完成已纳入国家计划项目的棚户区改造安置房竣工交付。

（二）推进城镇老旧小区整治改造。统筹开展城镇老旧小区整治，全力消除安全隐患，整治小区及周边环境，支持有条件的楼栋加装电梯。加强老旧小区改造质量安全监管，结合改造同步完善小区长效管理机制。到2030年，老旧小区居住品质显著提升，政府引导、市场运作、居民参与的整治改造与长效治理机制更加完善。

（三）高标准开展完整社区建设。引导新建社区落实完整社区建设要求，推动既有社区结合社区体检补齐社区功能短板，构建城市一刻钟便民生活圈。支持有条件的社区开展智慧社区建设。引导居民、规划师、设计师等参与社区建设。2026-2028年每年打造一批省级完整社区建设项目。

（四）推进老旧街区、城中村等更新改造。改造提升商业步行街和旧商业街区，推进老旧火车站及周边街区统筹实施更新改造试点工作。因地制宜实施城中村改造，支持通过购买存量住房筹集安置住房。稳妥推进历史遗留停工项目的分类化解与处置。2026-2027年按照成熟一批、实施一批的原则，滚动推进城中村改造。到2030年，每个设区市每年至少打造一条特色街区。

（五）推动都市产业增容提质。优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，促进服务业优质高效发展。基于生态、产业等资

源禀赋进行差异化城市更新，支持各地结合低效用地再开发工作，保护生产空间、优化产业布局，推动都市产业智能化、绿色化、融合化发展。加快发展人工智能、数据等技术密集型产业。鼓励对布局、环保和生产要素具有较高要求的制造业向开发区、工业园区集聚发展。大力发展生产性服务业，推动先进制造业与现代服务业融合发展。到2030年，持续推动都市产业增容提质，进一步提升产城人融合水平，不断激发城市发展新动能。

（六）完善城市功能。加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。充分利用存量闲置房屋和低效用地，完善城市教育、医疗、托育、养老、文化、体育等公共服务设施。因地制宜建设改造群众身边的全民健身场地设施。推动消费基础设施改造升级。积极稳妥推进“平急两用”公共基础设施建设，福州、厦门、泉州加快打造一批具有隔离功能的旅游居住设施。开展城市无障碍设施体检，推进无障碍设施改造提升。按照职住平衡、租购并举推进保障性住房发展。2026—2028年每年打造一批无障碍设施改造提升片区。到2030年，全面实现义务教育优质均衡发展，常住人口超过300万的设区市均设置二级以上老年医院或康复医院，新增筹集建设保障性住房2万套。

（七）加强城市基础设施建设改造。推进地下空间统筹开发和综合利用、城市地下管线管网和综合管廊建设改造。推动城市供水设施提标改造、城市生活污水管网全覆盖。推广福州市城区水系联排联调机制，加快实施城市排水防涝能力提升工程。持续开展电力系统供电

水平提升改造。推进城市燃气安全专项整治。深入推进生活垃圾分类、建筑垃圾资源化利用。加强公共消防设施、防灾工程建设。完善城市交通基础设施，推进福州、厦门第三轮轨道交通建设。优化城市货运网络规划设计。推进新型城市基础设施建设，加快老旧市政基础设施智能化改造、城市基础设施生命线安全工程建设。到2027年，基本消除城市建成区生活污水直排口和设施空白区。到2030年，全省生活垃圾资源化利用率达85%，建筑垃圾资源化利用率达50%以上。

（八）修复城市生态系统。加快修复受损山体、城市湿地，实施城镇周边林相改善，筑牢生态安全屏障。有序推进漳州、三明国家级海绵示范城市建设。持续深入推进污染防治攻坚，巩固城市黑臭水体治理成效，推进城市水土保持和生态清洁小流域建设。加强建设用地土壤污染风险管控和修复。持续推进城市绿环绿廊绿楔绿道建设和公共绿地开放共享，开展城市小微公共空间改造，增加一批社区公园、口袋公园。推广装配式建造方式，开展装配式装修试点。加快推进可再生能源建筑应用。到2030年，城市建成区可渗透地面面积比例达到45%。

（九）保护传承城市历史文化。推进第四次全国文物普查，开展老城区和老街区等城市文化遗产资源调查。支持厦门、泰宁、建瓯、宁德等申报国家历史文化名城，支持具备条件的市（县）申报省级历史文化名城。加快全省名城街区保护规划的编制与审批。建立健全保护前置机制，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居。建立以居

民为主体的保护实施机制，加强传统建筑工匠培训。保护具有重要历史文化价值的地名，稳妥清理不规范地名。实施城市文物遗产强基工程。加强城市更新重点地区与地段风貌管控。推进老旧厂房厂区功能转换，提升工业遗产活化利用水平。到2030年，每年实施一批历史文化街区（传统街巷）改善提升项目，实现历史文化街区保护规划编制率达到100%。

## 二、实施路径

（一）开展城市体检评估。推动市级及以上城市和部分县级市开展城市体检，鼓励因地制宜开展专项体检、片区体检、社区体检。2027年底前，推动县级市全面开展城市体检。

（二）完善城市更新规划实施体系。推动各地建立完善“城市更新专项规划—城市片区策划—项目实施方案”的规划实施体系，编制城市更新专项规划和年度实施计划。

（三）编制城市设计方案。开展城市更新重点地段城市设计，明确不同尺度的设计管控要求，并纳入城市更新地块建设改造的设计条件。严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。

（四）打造省级城市更新项目。每年打造一批省级城市更新项目，范围涵盖城市片区更新、完整社区建设、福道、无障碍设施及绿色建筑建设改造、城镇污水提质增效等重点领域，省级财政予以支持。统筹用好各级各部门财政资金，鼓励符合条件的工程项目实施工程总承包模式，探索城市建设公益性项目与经营性项目综合开发、统筹运营、

分别核算，积极吸引社会资本参与，保障资金来源，确保建设质量。

（五）建立可持续城市更新模式。健全完善房屋市政设施全生命周期运维与安全管理体系，依法对大龄房屋组织实施安全鉴定，全面排查城市基础设施风险隐患，推广厂网一体专业化运行维护管理模式与地下管廊有偿使用管理机制，优化生活垃圾处理特许经营机制，完善建设运维长效管理制度。健全完善城市运行管理服务平台功能和机制，大力发展“人工智能+”城市治理，拓展人工智能在城市基础设施、公共服务设施、房屋建筑等运行、维护、管理的应用，常态化开展户外广告排查整治、窨井盖治理、人行道净化等专项行动。完善住宅专项维修资金政策，推动建立房屋安全管理公共资金筹集、管理、使用模式。完善社会治理体系，因地制宜探索“连片共管”管理模式，健全社区服务设施运营机制。推广“城管进社区”工作和“721工作法”，提升城市管理、服务、执法质效。实行重大决策社会稳定风险评估，规范化建设综治中心。

### 三、支撑保障

（一）健全多元化投融资方式。积极争取中央资金，鼓励各地积极争取超长期特别国债、中央预算内投资、中央财政专项、新型政策性金融工具等各类资金支持城市更新项目建设。支持有条件的城市申报全国城市更新行动示范城市，推动谋划历史文化街区保护提升项目纳入国家项目储备库。加大地方财政投入，各级各部门统筹安排相关资金支持城市更新工作，合力保障城市更新有力有序有效实施。城市

体检和城市更新专项规划编制费用应纳入财政预算。对符合法律、行政法规或国务院规定条件的保障性住房建设等城市更新项目，支持申报地方政府专项债券需求。支持将专项债券资金用作城市更新项目资本金。允许地方政府专项债券用于土地储备。推动银行信贷支持。在不新增政府隐性债务的情况下，鼓励政策性银行、商业银行在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下，积极参与城市更新，强化长周期信贷支持。引导社会资本参与，鼓励采取资产证券化（ABS）、不动产投资信托基金（REITs）、投资人+EPC等多元化融资模式，保障可经营、可出售、可出租的城市更新项目。推动持有型不动产ABS试点，支持发行公司债券用于城市更新。鼓励民营企业以直接投资、独资、控股或参股等方式参与基础设施和公共事业特许经营。支持房屋产权单位或居民自主出资实施更新。

（二）完善规划用地政策。支持土地复合利用，完善用途转换过渡期政策，明确用途转换和兼容使用的正面清单、负面清单和管控要求，妥善处理不动产登记历史遗留问题，推动土地混合开发利用和用途依法合理转换。在符合国土空间规划，保障公共利益和安全、符合更新目标的前提下，鼓励各地通过土地用途兼容、建筑功能混合等方式，补齐公共服务设施、基础设施、公共安全设施短板。持续盘活利用低效用地，支持利用存量低效用地建设保障性住房、发展产业、完善公共服务设施，对收购已建成商品房或收回收购土地用于配售型保障性住房的，将土地使用权取得方式调整为划拨，鼓励各地优化完善

地价计收规则。鼓励低效用地再开发试点城市探索完善闲置土地使用权收回机制，优化零星用地集中改造、容积率转移或奖励政策。统筹建筑规模，在符合更新规划单元规划要求的前提下，更新实施单元规划的建筑量可在更新规划单元内统筹布局、精准投放，鼓励探索规划建筑量跨更新规划单元进行统筹及异地等价值转移的政策和机制。完善不动产登记制度，聚焦用途功能和空间协调，适应城市更新不同情形，加强不动产登记与规划实施衔接，优化存量用地和低效用地的产权归集、整合、置换和登记政策。

（三）优化审批许可制度。提高审批效率，统筹新增与存量建设用地，涉及国土空间规划调整的依法办理。支持各地结合工程建设项目审批制度改革，探索优化存量更新改造项目的审批管理程序和措施。建立豁免清单，在保障安全、公共利益及周边权益的前提下，可针对微更新项目及符合条件的市政设施更新项目，探索制定建设工程规划许可豁免清单并完善监管机制。

（四）落实税费优惠政策。符合法律、行政法规或国务院规定条件的城市公共基础设施项目的投资经营所得，享受企业所得税“三免三减半”。对棚户区改造安置住房建设用地，依法依规免征城镇土地使用税。棚户区改造项目免征各项行政事业性收费和政府性基金。

（五）健全法规标准体系。推进各设区市城市更新相关立法工作。鼓励各地因地制宜完善适用于城市更新的技术标准或导则。大力研发新技术、新工艺、新材料，加快科技成果推广应用。制定支持老旧住

房自主更新、原拆原建的政策措施。

#### 四、组织实施

省级建立城市更新工作协调机制，由省住建厅牵头，适时召开联席会议。构建市级统筹、部门联动、分级落实的工作格局，及时解决项目推进过程中实际问题。强化区县组织实施责任落实，推动各区县党委和政府发挥牵头抓总作用。加强社区人民调解组织队伍建设，充分发挥街道社区作用，调动人民群众参与城市更新积极性。建立专家委员会制度，积极引入台湾团队参与城市更新，探索闽台合作路径。不断完善适应城市更新的工程项目建设实施管理制度。省、市城市更新工作相关部门应加大对成效显著的地区、项目的支持力度，及时总结、推广典型经验，组织开展现场观摩与学习培训，做好宣传引导工作，营造良好的舆论氛围。

本实施意见自公布之日起施行，有效期至2030年。

## 二、新闻资讯

“十五五”时期，上海将接续实施 3000 万平方米老旧小区改造

来源：人民网—上海频道

人民网上海 2 月 11 日电（记者董志雯）在 2 月 11 日举行的上海市“十五五”规划主题系列市政府新闻发布会（第一场）上，上海市人民政府副秘书长、市发展改革委主任顾军介绍，“十五五”时期，上海将着力优化投资结构，积极扩大有效投资，充分发挥重大项目关键性支撑作用。

从投资主体来看，上海将充分发挥政府投资带动作用，进一步促进民间投资发展，激发民间投资活力，提高民间投资比重，持续优化民间投资环境，完善民营企业参与重大项目建设长效机制，加强资金等各类要素协同保障。

从投资领域来看，上海将推动投资向科技创新、产业焕新、城市更新、民生保障等“三新一保”领域倾斜。比如科技创新方面，提出建设国家区块链网络上海枢纽，打造高性能区块链运算集群；城市更新方面，提出接续实施 3000 万平方米老旧小区改造，有序推进城市基础设施更新改造提升；民生保障方面，提出启动新一轮公园建设，推进上海博物馆北馆等建设，建成原水西环线工程等，更好顺应人民群众对美好生活的期待和向往。同时，上海也鼓励投资基础研究和硬核科技，支持新型基础设施布局，积极扩大制造业有效投资，加大以

数智化、绿色化转型为导向的技术改造投资，拓展多元城市更新投融资模式。

从投资对象来看，中央“十五五”规划《建议》提出坚持投资于物和投资于人紧密结合。“十五五”时期，上海将推动更多资金资源投资于人、服务于民生，不断提升人力资本积累和教育、医疗、养老、托育等公共服务供给质量。比如，在做优托育服务方面，积极推动普惠托育和托幼一体化，探索发展小月龄托育服务，按需布局嵌入式社区托育“宝宝屋”。在技能人才培养方面，提出构建与产业需求紧密贴合的技能培训体系，深入实施急需紧缺技能人才培养工程，到2030年新增培养高技能人才30万人次以上。

## 建立服务城市高质量发展的土地储备新机制

2026年2月10日文汇报

土地是城市的重要载体，是上海发展的宝贵资源。土地储备作为实施城市总体规划最直接的抓手，是城市建设的“先手棋”、资源配置的“关键招”，关系经济发展转型、空间结构优化与民生福祉改善，深刻影响城市发展全局。上海深入学习贯彻党的二十大、二十届历次全会精神 and 习近平总书记考察上海重要讲话精神，聚焦“五个中心”建设重要使命，按照市委市政府工作部署，全面落实市委深改委关于深化改革本市土地储备机制的要求。上海市规划和自然资源局打破传统路径依赖，构建起“总规引领、资源统筹、规储供用一体化”的土地储备新机制，实现土地资源效率配置效率和效益的双提升，为城市高质量发展注入新动能。

### 创新背景：以改革之力破难题开新局

#### （一）使命要求：推动中央部署见行见效

党中央高度重视土地资源的高效利用。习近平总书记多次强调“提高土地要素配置精准性和利用效率”。党的二十届三中全会提出要“深化土地制度改革”“更好发挥市场机制作用”“实现资源配置效率最优化和效益最大化”。多年来，上海的土地储备工作为城市快速发展作出了重要贡献。习近平总书记考察上海时强调，“要全面践行人民城市理念”“努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新

路”，一系列重要指示为上海破解空间发展难题提供遵循。上海曾诞生了全国第一家土地储备机构，在土地管理利用方面有着扎实的工作基础，在深化土地储备制度改革上也应发扬首创精神，继续走在全国前列。

## （二）发展需要：双重压力下改革的迫切性

面对当前国际国内经济新形势、城市空间资源紧约束和逆周期调节等多重压力，上海在存量发展背景下转方式、调结构的压力更大，优区位、强供应的需求更强，土地储供深层次矛盾逐渐凸显。

一是资源环境紧约束、紧平衡的压力。当前，上海建设用地规模已接近“上海2035”总规设定的“天花板”，面对城市发展进入存量更新阶段的深刻变化，传统依赖增量开发的土地管理模式，已不能适应新时期城市高质量发展需要，亟需加快探索适应上海超大城市发展要求的土地储备模式和创新路径。

二是逆经济周期调节的压力。在房地产市场告别高速扩张、转向高质量发展的新阶段，房地产市场的供求关系发生了深刻变化，土地市场冷热分异，群众对“好房子”的需求日益增加。土地储备机制亟需加快从“增量导向”转向“存量盘活导向”、从“单一类型”转向“功能复合”，突出“储供联动”和“优储精供”。只有通过改革才能适应发展新趋势、响应人民群众新期待与加快构建房地产新模式，增强土地储备对总体规划实施的空间支撑和要素保障作用。

## （三）问题挑战：精准把脉传统做法的弊端

当前，上海进入存量更新、减量发展、内涵提升的新阶段，过去土地储备模式在新形势下主要存在的问题有：

一是不匹配规划实施要求。过去操作模式中年度土地储备项目的确定，与城市总体规划的实施匹配衔接不够，不能充分体现“一张蓝图干到底”的要求，特别是在全市总体层面上对储备规模、结构、布局和时序的确定，与总规实施的空间导向结合不够紧密，使得重点区域的储备土地严重不足，整体布局较为分散，不利于区域整体开发，难以体现城市发展的战略布局、重点部署和规律方向。

二是全市总体调控机制不完善。在市、区土地储备的结构比例中，市级单独储备的面积仅占全市储备土地总量6%，且主要是承担市重大工程的划拨类用地保障，市级储备土地中公益性与经营性用地结构失衡，经营性用地占比低。当前形势下，急需激活城市核心地区的土地市场，但当前各区收储乏力，市级储备少，优质区位的土地难以为继，市场供需形势紧迫。

三是综合效益没有充分发挥。当前经济正处于爬坡过坎的关键阶段，现有土地储备机制对支撑上海重大战略实施、抵抗经济风险的作用没有充分发挥，特别是市级土地储备机构缺乏对全市土地储备项目在规划选址、推进进度、成本控制等方面的有效抓手，难以有力开展市区一体的统筹调度和跨周期应对。全市在库储备地块中达到供地条件的净地面积比例不到20%，且优质区位的比例更低，储备土地资源配置的效率不高、综合效益没有充分体现。

因此，深化改革土地储备机制，不仅是破解上海自身发展瓶颈问题的迫切需要，也是贯彻中央精神、落实市委市政府决策部署的必然要求；是把握逆周期调节“窗口期”、打好土地储供“主动仗”的有力举措，是服务“五个中心”建设的坚实支撑，更是上海立足新发展阶段、践行新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的战略选择。

### 做法和成效：贯通全周期管理的机制重塑

这场土地储备机制改革，绝非局部调整的“小修小补”，而是一项复杂的系统工程。上海市规划和自然资源局坚持秉持问题导向和守正创新原则，落实“规划引领和资源统筹”要求，对标“土地资源配置效率最优化和效益最大化”目标，注重系统集成，多维度精准发力，多主体深度协同，贯通“调查研究-顶层设计-试点探索-政策赋能”的改革全过程，建立起“以总体规划为统领，统筹资源配置、统筹市场供需、统筹近远衔接、统筹市区联动、统筹时序节奏”的土地储备新机制，为上海城市高质量发展注入新动能，也为全国其他城市土地储备机制创新提供示范案例。

（一）强化规划引领，着力构建以规划实施时序为牵引的土地储备规划体系

针对土地储备与城市总规实施衔接不紧、核心功能区土地供给不足等问题，建立“总体规划引领-专项规划传导-年度计划实施”的三级协同机制，形成以5年、3年、1年为重要节点的土地储备规划、

计划、项目传导体系，做到空间布局与时序安排的有机统筹。

总体规划上，强化“上海2035”总规对全市土地储备工作的统筹引领作用，按照总规确定的全市建设用地规模结构和空间布局，落实近期实施规划的阶段性要求、实施重点，结合经济社会发展形势、土地市场需求和储备周期特点，构建与总规实施要求相匹配的土地储备总体安排和整体导向。专项规划上，落实城市总体规划要求，横向衔接经济社会发展五年规划，统筹做优增量和盘活存量，明确全市五年土地储备的目标、规模、结构、布局，为形成全市五年储备总体格局、三年储备重点区域和年度实施项目提供规划依据，重点落实近期三年滚动储备清单。年度土地储备计划的编制，积极响应市场需求，衔接土地供应“篮子”，加大优质地块储备工作力度，明确项目清单、资金安排、实施节点。

（二）强化资源统筹，着力健全以统筹有力、市区一体为重点的土地储备工作机制

针对市级土地储备面积占比少且几乎没有经营性用地储备、资源配置效率作用发挥不足等问题，建立全市土地储备“一图、一池、一盘棋”总体运作机制，提升市级统筹和储备能力。

一是提升市级统筹力度。强化市规划委员会职能作用，加强对全市土地储备工作的统筹协调，审议把关土地储备重大政策，审核全市土地储备专项规划、年度计划（含资金规模），统筹全市土地储备项目实施方案，明确协作部门职责分工，建立市规划委员会下的土地储

备专项协调工作机制，进一步加强部门协作配合。

二是针对性加大市级储备。从全市层面主动谋划、全盘考量，将土地储备计划与土地供应、低效产业用地盘活、新增建设用地安排、城市更新行动等联动考虑，以市级为主加大储备工作力度，强化“自上而下”的资源调配力度，努力实现资源配置与市场需求的精准适配、高效运转。2025年全市安排60平方公里新增土地储备计划，其中新增市级储备土地约31平方公里，占全市年度储备计划的56%，有力保障旧改、城中村改造等民生项目。

三是加强重点区域重大项目储备。聚焦主城区、重大战略片区、重点轨道交通枢纽、“一江一河”沿线、五个新城等重点区域和“两旧一村”改造等重点工作，优先安排储备项目、预算资金，并实行专人联系负责制度，加大政策投入力度，2025年度全市储备计划新增项目位于重点区域的面积比例约为80%。

（三）强化流程再造，着力创新以效率效益“双提升”为导向的土地储备模式

土地储备机制改革突出“规储供用”一体化特点，聚焦打通关键环节，通过流程再造，明确土地储备新机制全周期的四阶段工作、六关键环节和若干规定动作，研究构建了“从规划到项目、从项目到实施”贯通土地储备全周期管理的标准规范，实现全过程规范高效运行，大幅提升土地资源配置效率效益。

一是加强“规储供用”一体化管理。一体化设计土地储备全流程

环节，明确有关规定程序和工作标准。在总体谋划阶段，强化市、区政府对地区近期发展的定位和策略谋划，通过详规落地，确保规划法定和土地功能价值。在储备计划阶段，强化近期项目实施安排和地区开发决策，明确实施方案、资金匹配、工作安排。在储备实施阶段，强化政策聚焦、市区联动、以区为主，落实评估征补、拆平净地、社会稳定等工作。在管养供用阶段，重点加强前期基础设施建设、综合环境配套和场地管养等前期开发，依法开展临时利用和适度短期利用等。

二是打造土地储备市区联动平台。通过技术赋能，打造市区一体的信息化管理平台，深化规划资源“一张图”平台建设，已实现全市年度土地储备计划的入库管理、项目实施方案和项目投资估算调整的在线审批。

三是探索“量子城市”相关应用场景建设。依托“量子城市”建设，探索打造“优储精供”等垂类智慧场景，构建智能化、前瞻性、动态性的土地储备供应业务管理场景，助力实现土地资源的高效利用。以“找地选楼”为例，该平台通过整合地块基础数据与企业需求信息，可为企业提供精准选址与政策解读服务，提升地块供应效率，推动土地储备从“被动收储”转向“主动对接市场需求”。

（四）创新“标地营造”，着力提升以储备赋能、提质增效为特点的土地资源高质量发展新路径

针对储备土地综合效益难以充分体现等问题，学习借鉴北京、雄

安、杭州等城市经验，按照统一规划、综合开发、精品营造导向，在国内率先探索“标地营造”制度。

一是分级分类，探索城市建设运营新模式。标地营造是指构建国土空间分级开发体系，打造标准地和标杆地。其中，标准地是以合规、高效为核心，符合底线要求的基础型空间载体，例如针对一般产业项目用地特点，实施前期开发和基础设施配套，满足其基本建设需求，有利于降低土地成本和产业用地地价水平。标杆地则是以高品质、功能型、综合性为核心，为高质量发展牵引下的城区、街区功能提升、品牌塑造、价值彰显和格局营造提供坚实而优越的空间载体。上海正按规划有序提升基本开发空间的标准和能级示范，突出规划引领、空间支撑和资源统筹，一方面支持产业发展，降成本、控地价，突出标准地，另一方面聚焦高质量发展、强化标杆引领，依据控制性详细规划，特别是竖向规划要求，运用“三师联创”机制，整合专业技术团队的优势力量，统筹开展空间一体化设计，明确片区标地营造实施方案，有序安排和推进地形塑造、蓝绿环境、海绵城市、智能设施等建设，构建“蓝绿交织、立体复合、海绵弹性”的城市形态，实现空间集约利用与城市品质优化。在城镇空间、产业空间、郊野空间、海岸带和海域空间，结合不同空间特点分类明确营造导向。

二是加快试点，实现土地资源的价值倍增。在复兴岛、大吴淞等地区试点探索“标地营造”土地储备高品质实施路径。复兴岛充分利用地理优势、工业遗存、生态资源和有关支持政策，聚焦“数字智能

岛、设计艺术岛、人民城市岛”规划定位，打造国际创新创业岛，建设成为未来城市实验区、创新创业和人才集聚区、空间智能创新先行区。大吴淞宝山启动区依托“三师联创”机制开展城市设计和竖向规划，打造景观样板工程，探索将相应的绿色化、智能化投资整体纳入土地前期成本、后续经由出让收入实现土地价值倍增的操作路径，打造适应市场需求、符合区域长远发展需要的“标准地”“标杆地”，助力区域品质整体提升，实现土地资源增益增效。

### 改革经验和启示：新思想引领实践创新的交响共鸣

上海实施土地储备新机制的实践创新，是深入贯彻落实习近平总书记关于城市工作和全面深化改革重要论述的鲜活案例。上海深化改革土地储备机制的探索，其价值不仅在于为自身提升土地资源配置效益效率提供了制度支撑，更是为新时代全面深化改革，特别是为超大特大城市如何探索内涵式、集约型、可持续的高质量发展路径，提供了具有深刻理论价值和现实指导意义的实践范本。

坚持目标导向与问题导向相统一。土地储备机制改革是上海市委立足城市发展全局、经过审慎研判作出的重大战略决策。其重要性不仅在于优化土地资源配置，更直接关乎城市发展方式的根本性转变与治理体系和治理能力现代化的深度推进。问题是时代的声音，更是改革的落脚点。此次改革奔着问题去、盯着问题改，直面土地储备工作存在的堵点、难点与痛点，以刀刃向内的勇气打通关键环节、破解制度障碍，深刻体现了“以问题倒逼改革、以改革推动发展”的实践逻辑。

辑。

坚持全局统筹与重点突破相贯通。土地储备机制改革是一项意义深远、关联广泛、环环相扣的复杂系统工程，既需要推动思想观念的深刻转变，也涉及多方关系的重新调适，更离不开相关机制流程的创新重塑与各环节各相关方的高效协同。一方面，需紧扣国土空间总体规划蓝图，将系统思维贯穿改革全程，强化全局性谋划与战略性布局，以顶层设计引领“规储供用”一体化管理模式创新，确保改革方向与城市发展全局同频共振；另一方面，精准把握改革中的主要矛盾与矛盾的主要方面，聚焦关键环节与核心要点，以“一张计划表统筹时序、一本台账明晰家底、一个平台整合效能”为核心抓手，持续夯实土地储备工作的制度根基与实施保障，切实筑牢土地资源高效配置的“压舱石”。

坚持流程规范与效率提升相促进。一方面，以机制重塑为抓手筑牢规范根基，围绕土地收储、评估核算、前期开发、供应出让等全流程，细化权责清单、明确操作标准、完善监督机制，通过建立“闭环式”管理体系，既防范廉政风险、保障土地资源配置的公平公正，也为各项工作开展清晰规则规范。另一方面，以改革创新为动力破解效率瓶颈，针对传统流程中存在的部门协同不畅、信息壁垒等问题，借助数字化手段搭建土地储备智慧管理平台，实现项目申报、审核审批、跟踪管理、数据共享的线上化、一体化。这种“规范为基、效率为要”的双向发力，让土地储备工作更高效地服务城市发展需求，真正实现

“规范”与“效率”的互促共进。

坚持长远谋划与近期行动相衔接。这一特点在土地储备“5-3-1”规划体系的构建过程中体现得尤为鲜明。一方面，通过长远布局锚定5年及以上周期的战略目标，为近3年滚动储备计划与年度实施计划明确方向、筑牢根基，确保土地储备工作始终与长期发展蓝图同频。另一方面，立足当下精准响应市场需求，持续加大优质地块的收储与供应力度，在高效捕获土地价值的同时，推动土地资源的提前储蓄，发挥储备库的“蓄水池”作用，为长远战略的落地、实现可持续开发利用，积累坚实资源支撑。

坚持政府调控与市场配置相协调。“规储供用”一体化、“优储精供”、标地营造制度等作为上海立足超大城市发展规律、探索土地资源增益增效的路径创新，其核心逻辑在于精准把握“政府”与“市场”的协同。一方面坚持规划引领、市级统筹，通过规划管控、标准制定、政策供给等措施，确保土地开发与城市长远发展目标同频。另一方面，坚持公平公正公开，充分释放市场活力，实现土地资源从“被动储备”向“主动营造”的根本性转变，为超大城市空间治理提供了创新样本。

### 三、实务研究

#### 宅基地征收中对未成年时随父母调配公房的认定

潘涔律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海君澜律师事务所合伙人

##### 一、人物关系

华某（户主）	妻子秦某	女儿华某之女	女婿嘉某	外孙嘉某之子
--------	------	--------	------	--------

##### 二、案情简介

上海市某区某镇某宅某号房屋因土地储备项目被纳入征收范围。2024年10月21日，被告上海市某区某局与华某签订《上海市征收集体土地居住房屋补偿协议》（以下简称“系争协议”）。华某认为被告上海市某区某局对安置人口的认定存在错误，特别是女婿嘉某不应因未成年时随父母调配公房而被排除在可申请建房人口之外，该认定导致其合法安置权益受损，遂提起行政诉讼。

##### 三、争议焦点

未成年随父母调配公房是否算“享受过福利分房”并排除可申请建房人口？即嘉某在未成年时与父母共同受配公房的行为，是否属于《某镇某队某地块储备项目集体土地房屋可申请建房人口和面积认

定操作办法》中规定的“享受过福利分房”情形，进而能否被认定为宅基地征收中的可申请建房人口？

#### 四、双方观点

原告认为，系争协议存在人口认定错误，嘉某系华某户在册户籍家庭成员，应当被认定为被安置人员。嘉某在未成年时与父母受配公房，其当时作为未成年人，不具备享受住房福利的独立民事主体资格，居住权利附随于父母，原则上不属于他处有房的情形，不应认定为“享受过福利分房”，故应纳入可申请建房人口范围。

被告认为，系争协议的人口认定并无不当。经某镇人民政府审核查明，嘉某曾于1987年享受过福利分房（公有住房使用权），根据该基地人口认定操作办法的规定，享受过福利分房的人员不得列为被安置人员，故嘉某不应被认定为可申请建房人口。华某的主张缺乏法律依据和事实证据，系争协议合法有效。

#### 五、法院判决

一审法院认为，根据《上海市征收集体土地房屋补偿规定》及《某镇某队某地块储备项目集体土地房屋可申请建房人口和面积认定操作办法》，可申请建房人口需满足“在人口认定时点具有征收范围内常住户口，且符合农村村民住房建设申请条件的农村集体经济组织成员及其户口在册的配偶、子女”，同时明确“在本市他处享受过福利分房的本人及配偶不得予以认定或照顾认定”。福利分房包括本市他处拥有公有住房使用权、已购公有住房等任何形式的住房实物分配或住房货币补贴。本案中，嘉某在本市他处拥有公有住房使用权，属于

享受过福利分房的情形，不符合可申请建房人口认定标准。系争协议内容符合相关法律和政策规定，保障了华某户的征收补偿利益，华某要求撤销系争协议的依据不足，判决驳回华某的诉讼请求。

二审法院认为，本案证据（包括住房调配通知单、住房调配单等）足以证明嘉某未成年时曾因住房困难，随父母增配公房使用并将户籍迁入相应房屋，依法取得公有住房使用权，属于《某镇某队某地块储备项目集体土地房屋可申请建房人口和面积认定操作办法》中“享受过福利分房”的情形。

## 六、律师评析

### 1、“福利分房”的认定范围与核心标准

在宅基地征收可申请建房人口认定中，“福利分房”的认定遵循“权利取得”原则，而非“是否具备独立民事主体资格”原则。根据相关政策规定，福利分房的范围涵盖公有住房使用权、已购公有住房、住房货币补贴等任何形式的住房保障权益，核心在于是否实际取得了住房福利相关的权利，而非取得该权利时的年龄或民事行为能力状态。本案中，嘉某虽在受配公房时系未成年人，但其户籍已迁入该公房并享有居住使用权，客观上已取得了住房福利权益，符合“享受过福利分房”的法定情形，这是法院作出不予认定其可申请建房人口资格的关键依据。

### 2、未成年人住房权益的性质与征收认定的衔接

未成年人的居住权益通常附随于父母或监护人，但在征收安置人口认定中，重点审查的是“是否存在享受过福利分房的事实”，而非

该权益的取得方式。即使未成年人的住房权益源于父母的住房调配，只要其本人被登记为公房使用权人或实际享受了该住房福利，就会被认定为“享受过福利分房”。

### 3、此类案件的裁判思路与实践启示

法院在审理此类案件时，秉持“严格依据政策规定、尊重行政机关审核结论、注重证据采信”的裁判思路：一是严格按照征收项目发布的人口认定操作办法，明确可申请建房人口的正向条件与排除情形；二是对“福利分房”的认定以客观证据为核心，重点审查住房调配文件、户籍登记信息等书面证据；三是坚持“一事不再补”原则，防止同一主体重复享受住房福利与征收安置权益。对于被征收人而言，在宅基地征收过程中，应充分了解征收项目的人口认定标准，特别是“福利分房”的具体范围，提前梳理家庭成员的住房权益情况；对于行政机关而言，在认定过程中应明确举证责任，就当事人“享受过福利分房”的主张提供充分证据，确保认定结果的合法性与公正性。宅基地征收中未成年人住房权益的认定是政策执行与权益保障的平衡问题，法院的裁判为同类案件的处理提供了明确的裁判指引。